

В.С. Слобожникова

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ О НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОМ УСТРОЙСТВЕ СТРАНЫ И ЕГО ПЕРСПЕКТИВАХ

Статья посвящена выявлению представлений современных политических партий России по вопросам национально-государственного устройства нашей страны. Анализируется их отношение к российскому федерализму и модели решения существующих проблем: совершенствование федерализма, переход к унитарному государству.

Ключевые слова: политическая партия, современная Россия, национально-государственное устройство, федерализм, унитарное государство.

V.S. Slobozhnikova

POLITICAL PARTIES IN CONTEMPORARY RUSSIA ON NATIONAL-STATE FORMATION OF THE COUNTRY AND ITS PROSPECTS

The article is devoted to the demonstrating of contemporary Russian political parties points of view in respect of national-state formation of our country. The author analyzes their attitude to the Russian federalism and the way of solving existing problems: improvement of federalism, the transition to unitary state.

Key words: political party, contemporary Russia, national-state formation, federalism, unitary state.

Административно-территориальное устройство страны относится к числу ключевых характеристик государственности не только в масштабах столетия, но и уже тысячелетия. С этой точки зрения, всю историю развития государства можно рассматривать через призму поиска наиболее эффективного деления единой подконтрольной территории на управляемые единицы. На каждом историческом этапе этот механизм не только использовался в разных формах, но и был призван решить определенные задачи. По мере усложнения социально-этнической структуры стран проблема административно-территориального устройства государств все более актуализировалась. В современных условиях ее роль и значение трудно переоценить.

В решении сложнейших межэтнических противоречий ведущую роль играет национально-государственное устройство, т.к. именно оно лежит в основе национальной политики государства, определяет ее институциональные рамки и формулирует основные принципы и подходы, т.е. во многом является базовым для решения национального вопроса.

© Слобожникова Валентина Сергеевна, 2014

Доктор политических наук, профессор, директор Института юстиции, зав. кафедрой истории и социологии политики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: svsv@sgar.ru

Российская государственность изначально формировалась как монархическая, а став с середины XVI в. еще и полиэтнической (расширение территории в это время происходило за счет присоединения ханств бывшей Золотой Орды), оставалась унитарной, с точки зрения национально-государственного устройства. Унитарность прочно вошла в структурный состав Российской империи. На следующем этапе истории российской государственности в СССР формально провозглашаемое и реальное практически не совпадали, Советский Союз по сути был унитарным государством, что стало одной из причин его распада. Справедливости ради, следует отметить, что в 1920-е гг. шел напряженный поиск решения национального вопроса в формирующейся системе «партии – государства» и диктатуры пролетариата¹. Кроме того, полагаем, что не разумно безоглядно отвергать опыт СССР по решению национального вопроса.

Как факт следует признать, что в прошлом Россия практически не имела опыта решения национального вопроса в условиях широкой современной демократии не советско-партийного типа, отсутствовал практический опыт совмещения федерализма и этого типа демократии, который Россия начала приобретать с 1991 г.

Наше государство позиционирует себя как федеративное, что отражено и в официальном названии – Российская Федерация, закрепленном в п.1 ст. 1 гл. 1 действующей Конституции РФ 1993 г.: «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Глава 3 Конституции РФ закрепляет основы федеративного устройства страны. Перечень 85 субъектов, наделенных различным статусом, зафиксирован в ст. 65 Основного Закона нашего государства. В состав Российской Федерации на начало 2014 г. входят 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Положения Конституции, закрепляющие различный статус субъектов, свидетельствуют, что в основе административного деления страны предпочтение отдается, прежде всего, национально-территориальному принципу, т.к. именно исходя из него в составе Российской Федерации существуют такие субъекты, как республики, автономные округа и автономная область, что составляет более 30% их общей численности. Со времени принятия Конституции РФ к числу самых значимых событий, произошедших в российском федерализме, можно отнести создание федеральных округов и укрупнение субъектов РФ.

Источником для анализа проблемы национально-государственного устройства нашей страны и его перспективах мы избрали тексты программ 72 зарегистрированных политических партий², в которых, на наш взгляд, отражена квинтэссенция позиций, существующих в российском обществе.

Современные политические партии по отношению к национально-государственному устройству России демонстрируют следующие позиции:

- 1) за федеративное устройство;
- 2) за унитарное государство;
- 3) отсутствие четкого видения национально-государственного устройства.

Остановимся на рассмотрении первой позиции — за федеративное устройство, на которой стоит большинство политических партий современной России, хотя они отличаются как по отношению к существующему федерализму, так и по предлагаемым мерам. Например, в программе партии «Родина» эти сюжеты изложены в специальном разделе «О российском федерализме». С точки зрения

партии «Родина», в стране «в основном решена» проблема преодоления «как открытого, так и латентного, «ползучего» сепаратизма, сращивания региональной власти с криминалом, националистическими группами»³.

Некоторые партии, как правило, оппозиционные, критически подошли к оценке состояния современного федерализма. Главная проблема, с их точки зрения, состоит в разном уровне развития и неравноправии субъектов (регионов). Причины этого партиями видятся по-разному, в частности:

без привязки к политике власти. Так, партия «Родина» обращает внимание на то, что «территории Российской Федерации находятся на разном уровне социально-экономического развития, «в разных социокультурных плоскостях», «образ жизни людей определяют разные традиции, обычаи, модели поведения»;

ряд партий отмечает тенденцию унитаризации в современном федерализме России. «Справедливая Россия», рассматривая федерализм в России с точки зрения регионализма и социально-экономической успешности (см. разд. «Региональная политика»), отмечает серьезные диспропорции в территориальном развитии страны, что стало следствием реализуемой в региональной политике концепции «перераспределения денег»;

по мнению РОДП «ЯБЛОКО», «для того чтобы создать в России демократическое правовое государство, достаточно обеспечить выполнение в полном объеме действующей Конституции». Партия считает «своим долгом защитить те права, свободы и демократические институты, которые власти сегодня разрушают, в том числе и федерализм и местное самоуправление – через ликвидацию его финансовой базы и административное давление региональных органов государственной власти»;

резкую характеристику соотношения федерализма и унитаризации дает Республиканская партия России – партия народной свободы (РПР-ПАРНАС): в стране отсутствует «подлинная федерализация», т.к. «всю власть в стране узурпировала бюрократия, регионы бесправны и бедны»;

партия «Патриоты России» проблему современного российского федерализма видит в том, что «Федерация превращается в унитарное государство» (см. разд. «Россия сегодня»). Об этой тенденции, по мнению партии, свидетельствует следующее: размывание конституционности Федерации договорами и неравенством субъектов, ограничение прав регионов, наличие сепаратистских и центробежных тенденций.

тенденция конфедерализации отмечена «Российским общенародным союзом», который призывает «покончить» с этой «опасностью».

Большинство партий заявляет о приверженности принципам федерализма и намечает конкретные меры по укреплению федеративного устройства страны. Эти меры предлагаются в разделах программ, посвященных совершенствованию государственного устройства, но чаще всего в блоках по совершенствованию региональной политики, что, безусловно, связано с основной нерешенной проблемой национально-государственного устройства страны;

о намерении твердо отстаивать принципы федеративного устройства заявляет «Единая Россия». Свою позицию партия объясняет несколькими причинами. Во-первых, тем, что народы страны «связаны общей исторической судьбой и великим опытом межнационального согласия». Во-вторых, «укрепление федеративных основ страны — залог ее единства и целостности». И, в-третьих,

только федерализм «призван обеспечить всем регионам равные возможности для социально-экономического и культурного развития»;

партия «Справедливая Россия» укрепление федерализма (регионализма) (в программе само понятие «федерализм» не употребляется) видит через «гармоничное развитие всех регионов страны», которое возможно на основе новой «концепции развития» как базовой в отношениях регионов и центра.

Анализ текстов программ политических партий позволил нам выделить несколько направлений совершенствования российского федерализма.

Первое направление, на которое указывает большинство партий – решение проблемы неравноправия регионов (субъектов), которую партии предлагают решать с разной степенью конкретизации: некоторые партии просто ее декларируют, другие формулировали задачи по решению проблемы, третьи не только выдвинули задачи, но предложили конкретные меры по их реализации. Те же, которые предлагают конкретные направления преодоления неравноправия, акцентируют внимание на необходимости, во-первых, перераспределения властных полномочий, пересмотра функций центральных и региональных органов власти, и, во-вторых, изменения существующей системы распределения бюджетных доходов.

Большинство партий, которые отмечают наличие этой проблемы, предлагают перераспределить полномочия между центром и субъектами (регионами).

«Республиканская партия России» настаивает на том, чтобы «исключить дублирование властных полномочий на федеральном и региональном уровнях». На необходимости перераспределения полномочий настаивает и «Родина» для реализации принципа «функция должна исполняться на том уровне власти, где это будет сделано с наибольшей пользой для граждан России, их предпринимательской активности, для развития страны в целом»;

«Российская экологическая партия «Зеленые» выступает за «эффективное и обоснованное разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными органами...; уточнение и детализацию распределения функций... между специально уполномоченными органами власти каждого уровня»;

«Партия Мира и единства» — партия социал-демократической ориентации намерена «поддерживать меры по обеспечению равноправия всех субъектов Федерации, продолжить совершенствование процесса законодательного разграничения полномочий и прерогатив Федерального Центра и субъектов Федерации».

Ряд партий требование перераспределения полномочий дополняют предложениями по совершенствованию бюджетного финансирования;

«Патриоты России» свою задачу видят в укреплении федеративного устройства через реализацию принципа «сильная Федерация и сильные регионы», предлагая в этом направлении изменить распределение полномочий и финансовых средств в пользу регионов.

«Партия пенсионеров России» «совершенствование федеративного устройства России» предлагает через «расширение сферы влияния, полномочий и возможностей регионального и местного уровней власти, создание условий для развития реального местного самоуправления, более справедливое распределение бюджетных доходов между федеральным центром, регионами и муниципальными образованияами»;

«Партия за справедливость!» настаивает на введении четкого разграничения полномочий, «имущественных прав и обязанностей, финансовых средств между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления»;

партия «Гражданская платформа» требует «исключить дублирование властных полномочий на федеральном и региональном уровнях», «возродить органы местного самоуправления, закрепить за субъектами федерации и органами местного самоуправления надежные источники формирования их бюджетов»;

«Российская партия народного управления» в решении проблемы не равноправия регионов будет добиваться «справедливого и разумного распределения бюджетных средств между федеральным центром, регионами и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями»;

«Республиканская партия России» считает, что «Российской Федерации срочно нужны децентрализация и либерализация», которых можно достичь только в рамках «комплексных политических реформ». В соответствии с этим она выдвинула лозунг: «Власть и деньги – из центра в регионы!» Для этого, по мнению партии, необходимо «законодательно закрепить за субъектами федерации и местными органами власти доходные источники, достаточные для осуществления их полномочий»; «устранить произвол в формировании межбюджетных трансфертов»; «провести кардинальную реформу налоговой системы», в ходе которой «развернуть налоговую систему от центра к регионам и дать регионам возможность самостоятельно распоряжаться заработанными средствами. Доля федерального центра в консолидированных доходах страны не должна превышать 40%, доля муниципалитетов не должна быть меньше 40%)».

Таким образом, в программах более чем 10 партий⁴ нашла отражение проблема отсутствия в современной Российской Федерации равноправия регионов (субъектов). Исключить дублирование полномочий, перераспределить функции предлагают «Родина», «Республиканская партия России», «Российская экологическая партия «Зеленые», «Партия Мира и единства». Акцент только на перераспределении финансовых средств между центром и регионами делает «Российская партия народного управления». «Патриоты России», «Партия пенсионеров России», «Партия за справедливость!», «Гражданская платформа» для решения проблемы неравноправия регионов (субъектов) предлагают два направления: перераспределить в пользу регионов полномочия и финансовые средства. Самую развернутую и достаточно конкретизированную программу преодоления неравноправия предлагает «Республиканская партия России».

Второе направление – совершенствование избирательной системы. Политические партии также видят укрепление федерализма и через развитие института выборов в стране. В этом направлении совершенствования современного федерализма можно выделить два варианта.

1. Демократизация существующей избирательной системы через широкое использование прямых выборов, свободное выдвижение кандидатов, усиление конкурентной основы.

2. Введение квотирования в избирательную систему. Это предложение зафиксировано в программе одной партии. Партия «Воля» выдвигает задачу «добиваться обеспечения представительства в законодательных органах власти всех уровней различных социальных и гендерных групп населения пропорционально их долям в составе населения Российской Федерации (субъекта Российской Федерации)».

С нашей точки зрения, из этих двух названных вариантов совершенствования избирательной системы следует развивать первый: демократизация избирательной системы. Путь квотирования в предложенном тотальном виде приведет в тупик. Если с гендерных позиций его еще можно реализовать, то квотируемое представительство различных социальных групп требует, как минимум, институционализации и законодательного закрепления этих групп, а это будет возвращением к сословному строю или к неофициальному квотированию советского периода. При современной пестроте и сложности социальной структуры это практически невозможно без ущемления политических прав малочисленных социальных групп. Введение квотируемого представительства различных социальных групп приведет к дестабилизации общественно-политической ситуации и повышению уровня конфликтности в стране. Ярким подтверждением этого служат негативные последствия неофициального этнического и семейно-родового квотирования в национальных субъектах РФ. Именно это является базовой основой обострения этнонациональных противоречий (конфликтов). Кроме того, в управлении страной, особенно в законодательных органах власти, должны участвовать представители народа не по социальному или этническому признакам, а по интеллектуальным и морально-нравственным качествам.

Максимально усилить демократичность избирательной системы предлагает «Гражданская платформа»: «перейти к прямым выборам глав субъектов федерации, местного самоуправления и избранию членов Совета Федерации населением на конкурентной основе при свободном выдвижении кандидатов без каких-либо дополнительных фильтров, запретить назначение сити-менеджеров».

Большинство же партий в рамках требования совершенствования избирательной системы акцентирует внимание на избрании членов Совета Федерации и глав субъектов РФ.

Избрание «членов Совета Федерации на основе свободных и прямых выборов всеми гражданами соответствующего региона» предлагают «Родина», «Правое дело», «Справедливая Россия», «Гражданская сила», «Республиканская партия России», «Гражданская платформа». Более пространно свою позицию по формированию Совета Федерации изложила «Гражданская сила»: «Верхняя палата парламента должна стать институтом, реально выражающим интересы регионов. Учитывая значимость Совета Федерации как надпартийной, стабилизирующей и вотирующей палаты, партия «Гражданская Сила» поддерживает введение 10-летнего ценза проживания в регионе для кандидатов в сенаторы, а также предлагает нормативно закрепить требования о наличии высшего образования и владении собственностью в регионах, которые кандидаты в члены Совета Федерации собираются представлять».

Требование возвращения выборности губернаторов и глав субъектов РФ выдвинули такие партии, как «Родина», «Гражданская сила», «Российский Объединенный Трудовой Фронт». И следует отметить, что власть уже пошла на реализацию этого предложения. Обсуждается и вопрос об изменении порядка формирования Совета Федерации в том направлении, которое рекомендуют политические партии.

Третье направление – более строгое фиксирование роли Центра в Российской Федерации с целью перераспределения полномочий в пользу регионов для отказа от существующей жесткой вертикали власти.

Партии, которые придерживаются позиции совершенствования российского федерализма, по-разному видят роль Центра.

«Родина» отстаивает позицию необходимости в Российской Федерации сильного Центра, т.к. «многовековой опыт совместного исторического творчества разных народов в одном, едином Российском государстве» показывает, что стране нужен «сильный, дееспособный, пользующийся уважением федеральный Центр — ключевой политический стабилизатор баланса межрегиональных, межэтнических и межрелигиозных отношений».

Диаметрально противоположную точку зрения на роль Центра в современной Российской Федерации отстаивают «Гражданская платформа» и «Республиканская партия России», призывая, в формулировке первой из названных партий, «отказаться от парализующей и экономически неэффективной «вертикали власти». Эти партии предлагают следующие меры по созданию новой системы взаимоотношений по линии «Центр — субъекты» в рамках Федерации:

во-первых, отказаться от института федеральных округов. «Упразднить существующее неконституционное деление России на федеральные округа» предлагает «Гражданская платформа». «Республиканская партия России» требует «ликвидировать исполнительную вертикаль системы федеральных округов, распустить соответствующие бюрократические институты»;

во-вторых, «устранить внутренние границы в России. Обеспечить современное административное управление территориями. Уйти от административно-территориального деления по национальному принципу. Заменить его принципами экономической самодостаточности и управляемости через поэтапное укрупнение субъектов Российской Федерации с обеспечением реальных прав проживающих в России народов на самоидентификацию и культурную автономию в масштабе всей страны» («Гражданская платформа»);

в-третьих, совершенствование региональных политических систем. Меры, которые необходимо реализовать в субъектах РФ, в этом направлении предложила только «Республиканская партия России»: «перейти к парламентской модели в субъектах федерации, для чего в Закон об общих принципах организации законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ ввести норму, согласно которой высший региональный орган исполнительной власти формируется законодательным (представительным) органом региона и подотчетен ему; «устранить возможности досрочного роспуска из центра региональных законодательных собраний».

Таким образом, в вопросе о роли Центра в Российской Федерации партии демонстрируют две позиции: 1) сильный Центр, 2) выстраивание новой системы взаимоотношений Центра и субъектов. В рамках второй позиции политические партии в программах сформулировали достаточно конкретные предложения: ликвидация федеральных округов, отказ от административно-территориального деления по национальному принципу, подчинение исполнительной власти в субъектах законодательному органу, т.е. переход к парламентской модели управления. Именно эти меры, с точки зрения оппозиционных партий, могут стать основой укрепления федерализма в нашей стране.

Выделенные нами три основных направления совершенствования российского федерализма рассматриваются многими политическими партиями, как правило, в широком контексте национальной политики, государственного строительства и даже культуры. Например, для «Родины» «безусловной ценностью... являются интеграторы, мощные скрепляющие факторы – русский язык, русская культура, Русская православная церковь и другие традиционные российские религии». «Историческую задачу» партия видит в том, чтобы «в полной мере раскрыть потенциал российского федерализма, создать стимулы для деятельного, активного развития всех регионов страны». «Родина» в ряду мер предлагает также использовать в этом направлении далеко не исчерпанный «потенциал укрупнения субъектов федерации».

Партии представляют различный уровень конкретизации направлений и задач по совершенствованию современного российского федерализма. Например, «Партия Возрождения России» главные задачи в области государственной политики формулирует следующим образом:

«укрепление и развитие российской государственности и совершенствование государственного устройства на основе подлинного федерализма, гармоничного и сбалансированного развития всех субъектов Российской Федерации;

построение правового государства на основе последовательной реализации принципов федерализма, баланса федеральной ответственности и региональной самостоятельности, эффективного взаимодействия государственной власти и избранных населением органов местного самоуправления;

достижение реального равноправия субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральной властью; укрепление единого экономического, политического и правового пространства государства; совершенствование финансового механизма федеративных отношений и налоговой системы».

Приведенные данные иллюстрируют положение о том, что партии нередко, выдвигая направления и задачи, не конкретизируют их решение. В целом политические партии предлагают как конкретные меры по совершенствованию российского федерализма, так и останавливаются на уровне вообще декларативных заявлений. Например, Аграрная партия «важнейшими условиями достижения политической и социальной стабильности в обществе» считает «укрепление России как федеративного государства, сохранение целостности и неприкосновенности ее территории, равноправие всех проживающих в ней народов, гармоничное развитие межнациональных отношений». «Партия за справедливость!» свою задачу в «государственной сфере» видит в «укреплении в России федеративного устройства, сохранении целостности и неприкосновенности ее территории, равноправии всех проживающих в ней народов, гармоничном развитии межнациональных отношений». «Партия ветеранов России» будет «профессионально и настойчиво действовать по проблеме укрепления российского федерализма, обеспечения национального мира в нашей стране. Федерализм – это одна из основ российской действительности. Устойчивый и эффективный федерализм означает, что взаимоотношения между субъектами Федерации строятся на принципах конституционного и фактического равенства и сотрудничества, а межнациональные отношения в рамках Федерации – это отношения доверия, уважения и добрососедства, это существующее у всех народов осознание того факта, что Россия – это общая Родина для всех, а стало быть для всех без исключения народов, населяющих

Россию, есть общие ценности, традиции, элементы культуры, чувство гордости и ответственности за свою страну». Важнейшими условиями достижения политической и социальной стабильности в обществе Партия «Возрождение аграрной России» считает «укрепление России как федеративного государства, сохранение целостности и неприкосновенности ее территории, обеспечение свободы, справедливости, солидарности и равноправия для всех проживающих в ней народов, гармоничное развитие межнациональных отношений; все коренные народы России».

Особое отношение к современному российскому федерализму как реакцию на угрозу конфедерализации демонстрирует «Российский общенародный союз». Это единственная партия, которая предлагает создать новое федеративное устройство в стране (см. разд. Программы «3.4. СИЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО»). Существующее федеративное национально-государственное устройство, с точки зрения этой партии, не соответствует национальной традиции. Предлагается «два основных пути возрождения Великой России». Первый путь — «создание новой государственной общности» через выборы «на всей территории Российского Союза, а то и прежнего СССР» (по аналогии выборов 1917 г.) в Учредительное собрание, которое выработает «два документа: Конституцию Российского Союза и закон о выборах высших органов власти нового государства». «На период до избрания Учредительного собрания высшая власть в конструируемой Федерации принадлежит совместно заседающим Верховным Советам (парламентам республик) либо организации, сформированной объединившими ее республиками. На период после принятия Конституции Российского Союза Учредительным собранием аналогичный орган должен быть сформирован самим Учредительным собранием». Второй путь — сохранение существующей политической системы через «воссоединение с нынешней Российской Федерацией других республик и территорий», которое будет оформляться «отдельными актами воссоединения с Россией».

Первый путь, предлагаемый «Российским общенародным союзом», мы бы определили как жесткий, по сути революционный, и партия отдает себе в этом отчет, т.к. он потребует отказа от современной политической системы Российской Федерации и создания новых государственных конструкций. С точки зрения реализации, на наш взгляд, оба варианта утопичны, а попытка их реализации повысит уровень конфликтности в стране.

Но именно эти пути, по мнению партии, способны решать задачи создания сильного государства в условиях угрозы конфедерализации страны, которая «вытекает непосредственно из современного российского федерализма, являющегося своеобразным идеологическим прикрытием для неравноправного положения русских регионов и национальных республик». «Российский общенародный союз» не видит другого пути, чтобы, во-первых, реализовать «комплекс законодательных, экономических, политических, административных и иных мер, который позволит унифицировать не только формально-юридический статус, но и фактическое положение российских регионов»; во-вторых, ввести «принципиально новый подход к построению межбюджетных отношений»; в-третьих, «существенно пересмотреть и значительно усилить национальную политику государства, избавив ее как от «рудиментов» большевистского игнорирования национальных особенностей народов, так и последствий периода либерального «пресмыкательства» перед номенклатурой малочисленных народов и национальных меньшинств».

Таким образом, абсолютное большинство политических партий стоит на позиции совершенствования существующего национально-государственного устройства по пути развития федерализма. Только «Российский общенародный союз» предлагает создать новый федерализм.

Среди политических партий существуют и такие, которые решение проблем видят на пути установления в России унитарного государства.

Однозначно позицию пересмотра современного национально-государственного устройства страны занимает ЛДПР. Существующий федерализм партия определяет как «аморфный», «административные границы субъектов Федерации искусственны, поскольку они не отражают и не могут отражать ни национального состава населения, ни экономической самодостаточности регионов». Причины этих проблем объясняются партией порочным принципом, лежащим в основе территориального устройства нашего современного государства, — национально-территориальным. Партия считает, что «национально-территориальный принцип государственного устройства не эффективен и опасен», т.к. ведет «к нарастанию межнациональных конфликтов, нарушению прав граждан по национальному признаку и к дальнейшему развалу государства».

ЛДПР предлагает отказаться от деления на «национальные» республики, национальные округа, в целом от современного территориально-административного деления. Вместо современного федеративного государства необходимо создать новое унитарное государство, которое, во-первых, административно будет состоять из «около тридцати равноправных и одинаковых по своему статусу губерний, образованных по территориальному принципу, полностью экономически самодостаточных, с численностью населения приблизительно по 5 млн чел. в каждой губернии и не имеющих никаких собственных конституций и национальных государственных языков». Во-вторых, «каждая губерния подразделяется на воеводства (из 2-3 нынешних районов), в которые входят городские населенные пункты, поселки, деревни и т.п.». В-третьих, Президенту следует предоставить право назначать «губернаторов и градоначальников, губернаторы назначают воевод, воеводы назначают старост отдельных населенных пунктов». Таким образом, по мнению партии, «воссоздается традиционная для России схема управления (“вертикаль власти”): Президент - губернатор — воевода — староста (4 уровня вертикали исполнительной власти). Должность Президента лучше обозначить по-русски — Верховный Правитель».

Позицию унитарного государства ЛДПР объясняет несколькими причинами. Во-первых, «унитарное (единое) государство, соответствует коренным интересам всех граждан страны, независимо от национальной принадлежности».

Во-вторых, «создание унитарного государства с сильной президентской властью устранил предпосылки к местному сепаратизму, резко уменьшит поводы для межнациональных конфликтов и территориальных претензий административных единиц друг к другу, восстановит приоритет общегосударственных интересов над местными».

В-третьих, «будут созданы условия для более рационального управления экономикой, исчезнет множество ненужных, подчас вредных бюрократических органов управления, ликвидируются межрегиональные барьеры, негативно сказывающиеся на развитии рыночных отношений».

Именно такая форма национально государственного устройства позволит иметь дешевый и эффективный государственный аппарат, «обеспечит равные права и возможности гражданам любой национальности на всей территории России». В целом же унитарное государство, которое укрепит центральную власть, приведет к возрождению нации и величия России, существенно поднимет жизненный уровень населения.

Что касается механизмов введения нового административно-территориального деления страны, то ЛДПР предполагает, что этот процесс будет проходить «конституционным путем» через внесение «изменений в Конституцию и некоторые законодательные акты».

Если рассматривать предложения ЛДПР об унитарном государстве с точки зрения национальной политики, то партия выступает против политического самоопределения народов, оставляя место национальному только в области культуры. В едином Российском государстве должен быть единый государственный язык — язык подавляющего большинства населения страны, т.е. русский. При этом всем народам должно быть обеспечено право свободно развивать свою культуру, язык, письменность, национальные традиции при помощи национально-культурных структур.

Четко позицию за унитарное государство сформулировала партия «Рожденные в Союзе Советских Социалистических республик», которая предлагает следующие принципы. По ее мнению, «взвешенной стратегии национального строительства»: одна страна – много народов; одно суверенное национальное государство – множество этнических групп; этносы, располагая правом на гуманитарное развитие (при приоритете прав личности), культурную, языковую, традиционную идентификацию, не претендуют на национально-государственную автономию».

По отношению ряда партий, несмотря на то, что они не указали четко и однозначно своих предпочтений в национально-государственном устройстве, можно сделать вывод о склонности их к государству унитарного типа. Так, партия «Национальная безопасность России» предполагает, что реформирование современного Российского государства будет направлено «на учреждение Российской империи, основанной на самобытной и самостоятельной российской демократии, опирающейся на исторические традиционные культурные и духовные ценности»; «построение суверенной демократической «Империи всеобщего благоденствия», в которой обеспечение достойной жизни гражданам — главная задача сильной власти»; «поддержание политики межнационального мира и согласия, взаимопонимания и взаимоуважения, направленных на консолидацию многонационального российского общества».

С этих позиций можно оценить и заявление ВСНП «ОТЧИЗНА»: «Многонациональная Россия должна быть единым монолитным государством», т.к., «следуя путем укрепления межнационального и межконфессионального согласия, мы уже в недалекой перспективе сможем подойти к реальному формированию нового российского суперэтноса – многонационального русского народа, что является необходимым условием для успешного развития России в XXI веке». С этой целью партия «главной целью Проекта «Россия», рассчитанного на весь XXI век», считает «обеспечение национальной безопасности, сохранение территориальной целостности и национальной идентичности государствообразующего русского и других народов России». «Русские, как самый большой, государствообразующий

народ, несут особую ответственность за сохранение гражданского мира и судьбу российской государственности».

Свою позицию в отношении национально-государственного устройства России некоторые партии не определили вне зависимости от своей идеологической ориентированности.

«Коммунисты России» как партия, позиционирующая свой интернационализм и революционность, решительно выступает против всех форм национального угнетения, проявлений шовинизма, ксенофобии и великодержавности, реализующие в своей деятельности принцип равноправия наций и народов. Стратегической целью партии является построение коммунизма как будущего человечества.

Либеральная «Умная Россия» в формировании «новой государственности», «с точки зрения будущего», считает «ложной дилеммой» выбор между государством «с сильной центральной властью» и демократическим государством, необходим баланс «либеральности и силы». «Современное государство все больше начинает напоминать суперкорпорацию в сверхконкурентной среде».

Таким образом, изучение текстов программ зарегистрированных политических партий показало, что в оценке состояния современного федерализма степень критичности прямо пропорциональна степени оппозиционности. Критика располагается в амплитуде: от указания на серьезные диспропорции в развитии и положении субъектов РФ до заявления о превращении современной России в унитарное государство. Большинство политических партий слабость современного российского федерализма видит в проводимой политике. Встречаются обвинения власти как в унитаризации, так и в попустительстве конфедерализации.

Особенностью предложений партий по совершенствованию федерализма в условиях его ассиметричности стало их рассмотрение в рамках пересмотра подходов региональной политики. Партии все чаще используют понятие не «федерализация», а «регионализация», включая эти меры в разделы программ о региональной политике. В текстах программ редко встречается понятие «субъект РФ», чаще оно заменяется – «регион». Полагаем, что это можно считать реакцией на ассиметричность Российской Федерации и кризис, прежде всего, республиканской субъектности современного федерализма.

В целом из содержания программ политических партий, на наш взгляд, можно выделить три основных направления по совершенствованию российского федерализма: 1) решить проблему неравноправия регионов (субъектов); 2) развивать институт выборов; 3) особое внимание уделять выстраиванию отношений Центра и субъектов РФ, перераспределив полномочия.

Проблему неравноправия регионов (субъектов) политические партии предлагают решить через перераспределение полномочий и финансовых средств. Это предложение в целом осталось в программах политических партий на уровне неконкретизированной актуализации. Самым актуальным современные политические партии в преодолении неравноправия регионов (субъектов) считают безотлагательное кардинальное изменение существующей системы распределения бюджетных доходов, перераспределение финансовых бюджетных средств в пользу регионов, финансовое обеспечение политики в регионах.

По совершенствованию избирательной системы как механизма укрепления федерализма политические партии настаивают в основном на двух мерах:

формировании Совета Федерации на выборной основе и выборах глав субъектов РФ. Введение в политическую практику выборности глав субъектов и обсуждение первого названного требования свидетельствуют об определенном влиянии партийной системы на политический процесс современной России. Введение квотирования в избирательную систему по социальным и гендерным основаниям, с нашей точки зрения, в современных условиях в определенной степени носит популистский характер, требование не только утопично, но и конфликтогенно.

Роль Центра в Российской Федерации партии оценивают по-разному: 1) необходимость для современной России сильного Центра; 2) перераспределение властных полномочий и финансовых средств в пользу регионов. Оппозиционные партии предлагают конкретные меры по ликвидации существующей жесткой «вертикали власти», бесправности регионов: ликвидировать федеральные округа, отказаться от административно-территориального деления по национальному принципу, подчинить исполнительную власть в субъектах законодательному органу, т.е. перейти к парламентской модели управления на региональном уровне. В вопросе перераспределения властных полномочий между Центром и регионами партии предлагают пересмотреть функции центральных и региональных органов власти, отказавшись от дублирования, в т.ч. и институционального.

Как реакцию на асимметричность Российской Федерации, выражающуюся в неравноправности субъектов, в обладании национальных республик большим объемом прав, чем у областей, можно рассматривать радикальные предложения «Российского общенародного союза» по замене существующего федерализма новым федеративным устройством.

Кроме широко распространенной позиции сторонников федеративных отношений среди политических партий, активно отстаивается, особенно ЛДПР, позиция за унитарное государство. Отказ от федерализма и установление унитарного государства рассматривается партией как механизм возрождения нации и величия России. Предложения ЛДПР и других партий по созданию унитарного государства противоречат тенденции самоидентификации, сопровождающей демократизацию общественно-политической жизни страны и предложениям большинства оппозиционных партий, недовольных существующей «вертикалью власти».

В целом политические партии современной России представили в текстах программ широкий спектр мнений по отношению к национально-государственному и административно-территориальному устройству нашей страны: от совершенствования федерализма до замены его унитарным государством.

Вызывает озабоченность отсутствие консенсуса по проблемам национально-государственного и территориально-административного устройства страны среди парламентских партий, которые наиболее авторитетны среди населения и пользуются поддержкой его большинства. Несогласованность позиций по такому принципиальному вопросу свидетельствует об отсутствии у политического класса единых базовых ценностей, делает еще более неопределенным будущее России. Вообще отсутствие в стране единых базовых ценностей, консенсуса по ним основных политических сил, особенно политического класса и политической элиты, свидетельствует не только о неопределенном будущем, но и разновекторной, малоэффективной, повседневной политической практике.

Задача политической науки в этой ситуации видится в выявлении наиболее рациональной и эффективной формы нашего государства с позиции национально-государственного устройства и статуса его отдельных территорий, в т.ч. и как механизма разрешения сложных межэтнических противоречий современности.

¹ См., например: *Кулешов С.В., Волобуев О.В., Пивовар Е.И. и др.* Наше Отечество (Опыт политической истории): в 2 ч. Ч. 2. М., 1991. С. 137–163.

² Изучение проблемы проводилось на основе текстов программ 72 зарегистрированных политических партий современной России на середину 2013 г.

³ Далее положения из программ зарегистрированных политических партий будут приводиться в соответствии с текстами, размещенными на сайте Министерства юстиции. URL: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 25.07.2013).

⁴ См., например: «Родина», «Патриоты России», «Республиканская партия России», «Партия пенсионеров России», «Российская экологическая партия «Зеленые», «Партия за справедливость!», «Партия Мира и единства», «Гражданская платформа», «Российская партия народного управления», «Республиканская партия России», «Партия Духовного Преображения России».

В.И. Червонюк, Д.Д. Якадин

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ КАК ВИД ЮРИДИЧЕСКИХ ПРОИЗВОДСТВ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Статья посвящена малоисследованному в современной юридической литературе институту делегированного законотворчества. Делегирование законодательных полномочий рассматривается как особая разновидность юридического производства по предметному признаку, степени распространенности, специализации; как многостадийный процесс в сравнительно-правовом контексте.

Ключевые слова: делегированное законодательство, делегированные законодательные полномочия, стадия издания акта о делегации, стадия принятия делегированного акта, стадия прекращения делегированного акта.

V.I. Chervonuk, D.D. Yakadin

DELEGATION OF LEGISLATIVE POWERS AS A KIND OF LEGAL PROCEDURE (COMPARATIVE LAW CONTEXT)

The article is devoted to the little-known in the modern legal literature institute of delegated legislation. Delegation of legislative powers is analyzed as a special form of legal proceedings on grounds of subject, extent and specialization. Delegation of legislative powers is considered as a multi-stage process in the comparative legal context.

Key words: delegated legislation, delegated legislative powers, stage of issuing an act of delegation, stage of adoption of an act of delegation, stage of termination of delegated act.

В самом общем плане, являясь видом юридического производства, парламентские процедуры – это жестко нормированная нормами парламентского права деятельность парламента, связанная с реализацией им отдельных

© Червонюк Владимир Иванович, 2014

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры (Московский университет МВД России); e-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

© Якадин Дмитрий Дмитриевич, 2014

Соискатель кафедры теории и истории государства и права (Нижегородская академия МВД России); e-mail: dmitry.dtz@gmail.com